


G I G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

Nummer 7

2010

ISSN 1862-359X

ASIEN

Die Philippinen haben gewählt: Präsident Benigno „Noy” Aquino III verspricht Wandel

Nina Korte

Am 1. Juli 2010 trat Benigno Simeon „Noy” Cojuangco Aquino III knapp zwei Monate nach den gleichzeitig durchgeführten Präsidentschafts-, Parlaments- und Lokalwahlen das Amt des Staatspräsidenten der Philippinen an.

Analyse

Nach fast zehnjähriger Amtszeit Gloria Macapagal-Arroyos (2001-2010) sind wesentliche politische Institutionen des Landes geschwächt, steht die Wirtschaft am Rande des Abgrunds und greift die Armut weiter um sich. Aquino verspricht den Wandel, doch er sieht sich großen Herausforderungen gegenüber. Die Dominanz der Oligarchie ist ungebrochen. Tausende Günstlinge der alten Regierung höhlen Politik, Bürokratie, Justiz und staatliche Wirtschaftsunternehmen aus. Gelingt es Aquino nicht, einen neuen Machtkonsens zu formulieren, ist allenfalls mit symbolischen Reformen zu rechnen.

- Die politische, soziale und wirtschaftliche Lage der Philippinen hatte sich unter Präsidentin Arroyo deutlich verschlechtert. In ihrer Legitimität geschwächt, hatte sich Arroyo ihr politisches Überleben erkaufte. Das System der Gewaltenteilung ist nunmehr unterminiert, das Ausmaß an Klientelismus, Patronage und Korruption hat neue Dimensionen angenommen.
- Die Präsidentschaftswahl in diesem Jahr ist nur im historischen Kontext zu verstehen. Aquino wurde gewählt, weil viele Wähler von seiner Amtsvorgängerin Arroyo enttäuscht waren und seine Eltern eine große Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Philippinen hatten.
- Präsident Aquino verfügt weder im Senat noch im Repräsentantenhaus über eine gesicherte und stabile Mehrheit. Die geringe Institutionalisierung der Parteien erlaubt Abgeordneten spontane Parteiübertritte nach Wahlen oder in Zeiten der Krise.
- In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass Präsidenten, die zunächst als große Hoffnungsträger galten, das Volk bitter enttäuschten. Die Chancen einer Wiederholung sind wegen der strukturellen Probleme hoch.

Schlagwörter: Philippinen, Wahlen, Oligarchie, Aquino, Arroyo



Hoffnung auf Wandel

Frustration, Verzweiflung und Apathie angesichts der Präsidentschaft Gloria Macapagal-Arroyos nahmen in der breiten Bevölkerung in den letzten Jahren spürbar zu. Die in sie gesetzten Erwartungen waren hoch, nachdem ihr Vorgänger, Präsident Joseph Estrada, im Jahr 2001 durch *People Power II* – ein friedlicher Massenaufstand – gestürzt worden war. Arroyo versprach wie Aquino derzeit nicht weniger als die Erneuerung der Philippinen: Ende mit Korruption, Patronage und Klientelismus, stattdessen wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt. Nach fast zehnjähriger Arroyo-Regierung lässt sich feststellen, dass zwar die Wirtschaft kontinuierlich um durchschnittlich 5,5 Prozent jährlich gewachsen ist. Doch dieses Wachstum hat den Großteil der Bevölkerung nicht erreicht. Der Anteil der armen Bevölkerung hat zugenommen. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind unverändert hoch und die Lage im Bildungs- und Gesundheitswesen hat sich weiter verschärft. Konflikte wie in Mindanao bestehen fort; widerrechtliche Tötungen, das Verschwinden politischer Aktivisten und Anschläge auf Journalisten nahmen zu. Das Budgetdefizit und die Staatsverschuldung sind horrend. Im März 2010 erklärten 70 Prozent der Bevölkerung, mit Arroyos Politik unzufrieden zu sein. Kein Präsident hatte seit Einführung der Meinungsumfragen im Jahr 1986 einen schlechteren Wert erreicht (vgl. SWS 2010). Von vielen Oppositionellen wird die Amtszeit Arroyos sogar als schlechteste Präsidentschaft aller Zeiten bezeichnet – auch unter Einbeziehung des Präsidenten und späteren Autokraten Ferdinand Marcos, der die Philippinen in den Jahren von 1966 bis 1986 beherrschte.

Der philippinische Staat krankt. Neun Jahre politische Macht von Präsidentin Arroyo, deren Legitimität spätestens seit ihrer Wahl im Jahr 2004 und ihres Eingeständnisses möglicher Wahlmanipulation geschwächt war, haben seine Institutionen stark unterhöhlt. Formale, nach der Demokratisierung des Landes im Jahr 1986 geschaffene Institutionen – verfassungsmäßig, gesetzlich oder anderweitig kodifizierte politische Strukturen und Prozesse – sind tief durchdrungen von informellen Institutionen, d.h. impliziten, schriftlich nicht fixierten soziokulturellen Normen, Routinen und Traditionen.¹

¹ Die Politikwissenschaft spricht von neopatrimonialen Systeme-

Präsidentin Arroyo hatte sich ihr politisches Überleben erkaufte. Allein in den Jahren von 2005 bis 2008 sind nacheinander vier Amtsenthebungsverfahren eingeleitet sowie zwei gegen Arroyo gerichtete Putschversuche und mehrere Massendemonstrationen durchgeführt worden, doch sind sie alle folgenlos geblieben (vgl. Hutchcroft 2008). Der Grund: Großzügig interpretierte Arroyo zur Legitimierung ihrer Herrschaft die per Verfassung schon weitreichenden Befugnisse und Privilegien ihres Präsidentenamtes. Auch wenn informelle Institutionen formale grundsätzlich stärken können, stehen sie auf den Philippinen regelmäßig in Konkurrenz zu ihnen, unterhöhlen sie und stören sie in ihrer Funktionslogik. Das klassische System der Gewaltenteilung wurde dadurch unterminiert und das Ausmaß an Klientelismus, Patronage und Korruption hat neue Dimensionen angenommen.

Zentrale Elemente der Überlebensstrategie Arroyos bildeten Budget- und Personalmaßnahmen. Diskretionäre Fonds, d.h. Mittel für deren Ausgabe keine Rechenschaft abgelegt werden muss, für sowohl den Präsidenten als auch für Abgeordnete sind Teil des jährlichen nationalen Budgets. Die Auszahlung der Mittel, regulär derzeit 200 Mio. PHP (3,4 Mio. EUR) für Senatoren und 70 Mio. PHP (1,2 Mio. EUR) für Mitglieder des Repräsentantenhauses, unterliegt jedoch dem Präsidenten. Politiker berichteten, dass Arroyo ihr budgetäres Veto-recht zur Sicherung von Loyalitäten nutzte, indem sie oppositionellen Politikern Gelder verwehrte. Diese wurden stattdessen als Einsparungen verbucht, die dann wiederum zu diskretionären Mitteln der Präsidentin wurden. Mangelnde Transparenz erlaubt keinen eindeutigen Rückschluss auf die Ausgaben der Mittel, doch wurde immer wieder der Verdacht geäußert, dass Arroyo einerseits sich selbst bereichere, andererseits im Interesse ihrer Politik im Zweifel Stimmen kaufe (vgl. Mangahas 2009). So sollen einige Abgeordnete entgegen ihrer Überzeugung im Sinne Arroyos für eine Verfassungsänderung (*Cha-Cha*, *Charter Change*) von einem präsidentiellen hin zu einem parlamentarischen politischen System gestimmt haben.²

men, wenn rational-legale und patrimoniale Herrschaftsformen (nach Max Webers Definitionen) gleichzeitig existieren.

² Aufgrund einer Amtszeitbegrenzung des Präsidenten auf sechs Jahre steht *Cha-cha* im Verdacht, Arroyo über den Umweg als Premierministerin wieder zur Macht verhelfen zu sollen. Bislang kam die Verfassungsänderung nicht zustande und die letzte Resolution wurde am 01.07.2010 von der Abgeordneten Arroyo eingereicht.

Nicht nur Exekutive und Legislative verhielten sich der Präsidentin weitgehend loyal gegenüber. Auch die Unterstützung von Judikative, formal unabhängigen Institutionen, Verwaltung und Militär konnte Arroyo sich durch Postenvergabe sichern. Mehr als 10.000 von 1,4 Mio. Positionen in der öffentlichen Verwaltung wurden offiziell seit dem Jahr 2001 von Arroyo besetzt; die Dunkelziffer liegt allerdings höher. Denn dort, wo sie über keine direkten Befugnisse verfügte, schrieb die Präsidentin sogenannte *desire letters*, mit denen sie Postenbesetzungen stark beeinflusste. Auf oberster Ebene haben u.a. alle Richter des Obersten Gerichtshofs, der Leiter der Wahlkommission wie auch der Ombudsmann ihre Posten Arroyo zu verdanken. Doch die Durchdringung des Regierungssystems geht weit tiefer und betrifft auch Leiter zentraler Dienste, Regionaldirektoren und Büroleiter. Auch wenn unter den berufenen Individuen durchaus qualifizierte und integre Persönlichkeiten zu finden sind, so ist insgesamt doch erkennbar, dass die Auswahl in der Regel weniger auf dem Leistungsprinzip als auf persönlicher Nähe beruhte. Mehr als 50 Prozent der Berufenen erfüllten laut der ehemaligen Leiterin der Behörde für den öffentlichen Dienst (CSC) nicht die offiziellen Qualifikationsanforderungen für Beamte und viele Posten würden mit Fachfremden besetzt. So erhielten mehr als 90 ehemalige Militär- und Polizeiangehörige einflussreiche Posten, die kaum dem Bereich Sicherheit, sondern den Bereichen Energie, öffentliche Arbeiten oder Internationale Beziehungen zugeordnet werden konnten. Angehörigen der Klasse von 1978 der Philippinischen Militärakademie (PMA), die Arroyo als Ehrenmitglied aufgenommen hatte, erhielten zentrale Positionen in Militär und Polizei. Auch Schlüsselfiguren aus Wirtschaft, Mittelschicht und katholischer Kirche wurden in das Netzwerk Arroyos eingebunden.

In einem System, in dem harmonische persönliche Beziehungen große Wertschätzung genießen, führt eine derartige Politik zu großen Ineffizienzen. Laut *Transparency International Global Corruption Barometer* beurteilen Filipinos die öffentliche Verwaltung auf einer Skala von 1 (für korruptionsfrei) bis 5 (für extrem korrupt) mit der Ziffer 4. Der Leiter des Länderbüros Philippinen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) bekräftigt diese Wahrnehmung. Er schätzt, dass jährlich etwa 20 Prozent des Staatsbudgets durch Korruption verloren gehen. Im Ver-

gleich dazu: etwa 16 Prozent entfallen auf den Bildungs- und vier Prozent auf den Gesundheitssektor (Tubeza und Yap 2010).

Angesichts des eklatanten Amtsmissbrauchs Arroyos und der sich verschlechternden sozioökonomischen Lage breiter Teile der Bevölkerung verloren viele Filipinos zunehmend das Vertrauen in ihre Regierung. Erneuten Amtsenthebungsversuchen räumten Vertreter der Mittelschicht, die in vorherigen Massenbewegungen von entscheidender Bedeutung waren, kaum Chancen auf Erfolg ein. So begann das Warten auf das Ende der Präsidentschaft Arroyos bereits lange vor dem eigentlichen Wahltermin. Diese Wahlen sollten zum Symbol des Neubeginns werden und den lang ersehnten Wandel der Philippinen einleiten. Das Image des *sick man of Asia* sollte abgelegt und die Vorreiterrolle in Südostasien langfristig zurückgewonnen werden.

Allgemeine Wahlen 2010: so manches Neue, bedeutender Wandel und doch viel Kontinuität

Ausgangsbedingungen

Am 10. Mai 2010 fanden auf den Philippinen allgemeine Wahlen statt. 85.000 Kandidaten bewarben sich um etwa 17.500 neu zu besetzende Posten. Das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten, die Hälfte des 24 Mitglieder zählenden Senats, alle 287 Sitze des Repräsentantenhauses, die Positionen der Gouverneure und Bürgermeister sowie alle Sitze in Provinz-, Stadt- und Gemeinderäten waren zu vergeben. Präsident und Vizepräsident werden unabhängig voneinander gewählt, können aber als „Kandidatentandem“ auftreten. Nach der Verfassung aus dem Jahr 1987 beträgt die Amtszeit des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der Senatoren jeweils sechs Jahre, die der Abgeordneten drei Jahre. Die Mitglieder des Senats werden landesweit mittels relativer Mehrheitswahl bestimmt, 80 Prozent der Mandate des Repräsentantenhauses werden in lokalen Einerwahlkreisen vergeben, die übrigen 20 Prozent sind (theoretisch) für Vertreter marginalisierter Gruppen reserviert. Diese werden landesweit nach Verhältniswahl über Parteilisten bestimmt. Nach Überwinden der Zwei-Prozent-Hürde können Parteilisten bis zu drei Sitze gewinnen.

Für das Präsidentenamt kandidierten neun Kandidaten.³ Aussicht auf substanzielle Stimmanteile hatten jedoch nur vier: (1) der Sohn des ermordeten Nationalhelden Benigno Aquino und der ehemaligen Präsidentin und Demokratie-Ikone Corazon „Cory“ Aquino, Senator Benigno Simeon Cojuangco Aquino III („Noynoy“), (2) der durch Arroyo begnadigte Expräsident und Schauspieler Joseph Marcelo Estrada Ejercito („Erap“), (3) der Geschäftsmann und Multimillionär Senatspräsident Manuel Jr. Bamba Villar („Manny“) und (4) der Kandidat der Regierungspartei, Verteidigungsminister Gilberto Jr. Cojuangco Teodoro („Gibo“).⁴ Amtsinhaberin Gloria Macapagal-Arroyo durfte, da die philippinische Verfassung eine zweite Amtszeit verbietet, nicht mehr für das Präsidentenamt kandidieren.

Wahlkampf

Arroyos Machtwille, der sich auch darin äußerte, dass sie sich als Kandidatin ihres Heimatbezirks Pampanga II in Zentral-Luzon für das Repräsentantenhaus aufstellen ließ, wurde von niemandem angezweifelt. So waren Verschwörungstheorien im Vorfeld der Wahlen allgegenwärtig. Demnach würden die Präsidentschaftswahlen scheitern, womit Arroyos Amtszeit verlängert würde. So war der Wahlkampf, der traditionell auf den Philippinen personen-, nicht programmorientiert ist, gerade im Wettbewerb um das Präsidentenamt von Abgrenzungspolemik, Populismus und gegenseitiger Herabsetzung geprägt. Die in Umfragen führenden Aquino und Villar erregten etwa Aufmerksamkeit dadurch, dass Aquino Villars persönliche Vom-Tellerwäscher-zum-Millionär-Geschichte Lügen strafte und Villar Aquinos Zurechnungsfähigkeit mit Hinweisen auf (angebliche) Psychiatrieaufenthalte öffentlich anzweifelte. Die Probleme der Philippinen dagegen wurden kaum thematisiert. Lediglich einige Journalisten baten Kandidaten, programmatische Fragen zu beantworten. Statt inhaltliche und konzeptionelle Aussagen zu treffen, unterhielten Kandidaten ihre potenziellen

Wähler landesweit auf ihren Wahlkampfveranstaltungen mit Auftritten von Sängern, Tänzern, Schauspielern, Sportlern und/oder TV-Modératoren. Wie bereits früher wurden an Teilnehmer T-Shirts, Essen und manchmal kleinere Geldbeträge zwischen 500 und 2.000 PHP (8-34 EUR) verteilt. Die Geldzahlungen hatten diesmal jedoch nicht nur zum Ziel, Stimmen für bestimmte Kandidaten zu kaufen, sondern auch Wähler von der Wahl abzuhalten. Auf Wahlkampfveranstaltungen, aber auch gerade in den Medien versuchten die Präsidentschaftskandidaten, sich als „Anti-Arroyos“ darzustellen, also bürgernah und engagiert. Diese Strategie fand ihren stärksten Ausdruck in ebenso eingängigen wie plakativen Kampagnenslogans wie Estradas „Mit Erap kommt Reichtum“ (*Kung May Erap, May Ginawa*), Villars „Fleiß und Ausdauer“ (*Sipag at tiyaga*) oder auch Aquinos „Dort, wo es keine Korruption gibt, gibt es auch keine Armut“ (*Kung Walang Corrupt, Walang Mahirap*).

Die Auflagen des „2001 Fair Election Practices Act (RA 9006)“, die maximal 120 Minuten Fernsehzeit und 180 Minuten Radiozeit pro Kandidat oder Partei und finanzielle Obergrenzen von 500 Mio. PHP (8 Mio. EUR) pro Präsidentschaftskandidat und 250 Mio. PHP (4 Mio. EUR) pro Partei für politische Werbung und Wahlkampfbotchaften in den Medien festlegten, wurden vielfach umgangen, da mit Konsequenzen kaum zu rechnen war.

Gerade auf lokaler Ebene waren die Wahlen von Gewalt überschattet. Allerdings waren mit offiziell 120 Toten seit Beginn des offiziellen Wahlkampfes im Januar bis zum Wahltag weniger Opfer als in den Vorjahren (2007: 232 Tote, 2004: 310 Tote) zu beklagen. Besonderes Entsetzen rief ein Überfall auf den Konvoi eines politischen Rivalen des Ampatuan-Clans auf dem Weg zur Anmeldung für die Gouverneurswahlen im November 2009 in der Provinz Maguindanao (Mindanao) hervor. Der Zusammenstoß endete in einem Massaker, dem 57 Zivilisten, darunter etwa 30 Journalisten, zum Opfer fielen.

Automatisierte Wahlen

Laut nationaler Wahlkommission (COMELEC 2010) waren mit 50,7 Mio. Filipinos am Ende der Registrierungsphase, also 120 Tage vor dem eigentlichen Wahltermin, mehr Wähler registriert als bei

³ Der Stimmzettel führte zehn Kandidaten auf, doch Vetallana Acosta wurde bereits im März aufgrund mangelnder Aktivität disqualifiziert. Vermutungen wurden geäußert, dass Vetallana Acosta tatsächlich gar nicht kandidieren sollte, sondern nur dazu diente, Aquino auf dem alphabetischen, in Dreierblöcke unterteilten Stimmzettel von Platz 1 zu verdrängen und Villar eine eigene Spalte zuordnen zu können.

⁴ Aquino und Teodoro entstammen beide dem Cojuangco-Clan. Mütterlicherseits sind sie Cousins zweiten Grades.

jeder Wahl zuvor.⁵ Um Wahlbetrug durch langwierige manuelle Auszählung der Stimmen sowie Betrugsanschuldigungen und Wahlanfechtungen zu verhindern, wurden erstmals Wahlautomaten, die sogenannten *Precinct Count Optical Scan* (PCOS), eingesetzt. Wähler mussten nun nicht mehr bis zu 35 Namen aufschreiben, sondern konnten auf einem 60 cm langen, beidseitig bedruckten Stimmzettel ihre Kandidaten optisch kenntlich machen. Die Stimmzettel wurden danach eingescannt, in der Wahlmaschine gespeichert und die Ergebnisse nach Wahlschluss direkt an die zentrale Wahlkommission übermittelt. Im Vorfeld der Wahlen bestanden große Zweifel an der Zuverlässigkeit der PCOS. Zudem hatte die verspätete Lieferung der Wahlautomaten die Unterweisung der Wahlhelfer im Umgang mit dem Gerät verzögert. Vereinzelt lokale Testläufe wiesen fehlerhafte Resultate auf. Noch wenige Tage vor der Wahl mussten nahezu alle Speicherkarten der 76.000 Wahlmaschinen aufgrund eines Konfigurationsfehlers, der die Maschinen dazu anwies, nur die Vorderseite der Stimmzettel zu scannen und damit lokale Wahlen ignorierte, ausgetauscht werden. Die Leistung der Wahlautomaten am Wahltag übertraf damit alle Erwartungen. Dem Ausfall von landesweit etwa 450 Wahlmaschinen konnte durch Ersatzmaschinen begegnet werden; nur in wenigen Fällen mussten Wahlen nachgeholt werden.

Einige Wähler beklagten, dass sie mehrere Stunden vor dem Wahllokal hatten warten müssen, bevor sie ihre Stimme abgeben konnten. Allein der hohen Motivation der Wähler und dem COMELEC-Beschluss, die Öffnungszeit der Wahllokale um eine Stunde zu verlängern, ist es geschuldet, dass es nicht zu einem massiven Stimmenverlust kam. Bis zur Schließung der Wahllokale hatten 73 Prozent der registrierten Wähler ihre Stimme abgegeben. Zehn Prozent der Stimmen der Repräsentantenwahl und weniger als ein Prozent der Stimmen der Präsidentschaftswahl waren ungültig. Das Wahlgeheimnis wurde nicht immer gewahrt. Insgesamt wurde die Einführung der automatisierten Wahlen – nach schneller und weitgehend akkurater Übertragung der Wahlergebnisse – von nationalen wie auch internationalen Beobachtern als Erfolg gewertet. Der Vertreter der Eu-

ropäischen Union auf den Philippinen beschrieb die Durchführung der Wahlen als reibungslos und weitgehend störungsfrei. Die US-Botschaft sprach von einem Meilenstein in der Geschichte der Demokratie des Landes. Der Ausschuss für Wahlrecht und Wahlreformen des nationalen Parlaments allerdings gab zwei Monate nach den Wahlen in seinem Untersuchungsbericht bekannt, dass auch die automatisierten Wahlen Betrugsversuchen gegenüber nicht immun waren. Auf lokaler Ebene habe es vereinzelt Versuche der systematischen Wahlmanipulation gegeben; diese erfolgten vornehmlich durch die Fälschung von Zeit- und Datumsstempeln, das Zurücksetzen der Maschinen, die Wiedereinführung bereits gescannter oder die Einführung unbenutzter Stimmzettel in die PCOS.

Wahlergebnisse

Eine Analyse der Wahlergebnisse⁶ zeigt einerseits einen bedeutenden Wandel, andererseits auch viel Kontinuität in den politischen Strukturen der Philippinen. Den Wettbewerb um das Präsidentschaftsamt hat Benigno Simeon „Noy“ Cojuangco Aquino III, Kandidat der reformorientierten Liberal Party (LP), mit 15,2 Mio. Stimmen (42,1 Prozent) klar gewonnen. Abgeschlagen auf Platz zwei landete Joseph Estrada mit 9,5 Mio. Stimmen (26,3 Prozent), auf Platz drei kam „Manny“ Villar mit 5,6 Mio. Stimmen (15,4 Prozent) und auf Platz vier der Kandidat der Arroyo-Koalition Lakas-Kampi-CMD, Gilberto Teodoro, mit 4,1 Mio. Stimmen (11,3 Prozent).

Für das philippinische Volk verkörpert „Noy“ Aquino Hoffnung und Wandel. Er, der 50-jährige studierte Ökonom, gilt im Gegensatz zu seiner Vorgängerin Arroyo als ansprechbar, pragmatisch, bescheiden und unprätentiös. Aquino, seit dem Jahr 1998 in der Politik zunächst als Abgeordneter des zweiten Distrikts der Provinz Tarlac aktiv, seit dem Jahr 2007 als landesweit gewählter Senator, war noch in keinen Skandal verwickelt. Tatsächlich war er den Filipinos bis zur überraschenden Bekanntgabe seiner Kandidatur im September 2009 – 40 Tage nach dem Krebstod seiner Mutter – relativ unbekannt. Vom Politiker Aquino war kaum Notiz genommen worden.

⁵ Wählerlisten sind nicht fehlerfrei. Berichten zufolge waren etwa 700.000 Wähler mehrfach eingetragen und Verstorbene vielfach nicht aus dem Register gelöscht. Zuwächse sind in einigen Regionen unerklärlich hoch. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass viele Wahlberechtigte nicht registriert waren.

⁶ Für genaue Auszählungsergebnisse siehe <<http://electionsresults.comelec.gov.ph>> und <<http://www.congress.gov.ph/halalan2010>>.

„Noynoy“ ist weder ein begnadeter Redner noch verfügt er über besonderes Charisma. Er stand im Schatten seiner Familie: seines Vaters Ninoy, seiner Mutter Cory wie auch seiner Schwester Kris, einer der bekanntesten TV-Moderatorinnen und Schauspielerinnen der Philippinen. So war es die tiefe Trauer des Volkes um „Tante Cory“, die Manila, die Hauptstadt der Philippinen, am Tage ihrer Beerdigung in ein eindrucksvolles gelbes Meer⁷ von T-Shirts, Spruchbändern und Luftballons verwandelt hatte und die Aquino in das Präsidentenamt katapultierte. Senator Manuel „Mar“ Araneta Roxas II verzichtete zugunsten Aquinos auf seine lange vorbereitete Präsidentschaftskandidatur – er wurde Vizekandidat. „Noynoy“ mutierte zu einer Art Messias: Er war Cory Aquinos Sohn, trug gelbe T-Shirts, machte das L-Handzeichen seiner Mutter für *Laban* („Kampf“) und zelebrierte das Lied ihrer Bewegung „Tie a yellow ribbon round the old oak tree“.

„Mar“ Roxas dagegen verlor mit 13,9 Mio. Stimmen (39,6 Prozent) zu 14,6 Mio. Stimmen (41,7 Prozent) die Wahl um den Posten des Vizepräsidenten knapp gegen den Vizekandidaten Estradas, Jejomar „Jojo“ Cabauatan Binay. Binay erklärte nach seiner Wahl, dass er zwar Partner Estradas war, Aquino jedoch immer unterstützt habe und auch weiterhin voll unterstützen werde. Nachdem er den gewünschten Posten als Minister für Inneres und Dezentralisierung im Kabinett Arroyos nicht bekommen sollte, lehnte er jeden anderen Posten ab, da ihm die nötigen Kompetenzen fehlen würden.

Weder im Repräsentantenhaus noch im Senat konnte Aquinos Koalition trotz signifikanter Zuwächse auf Anheb die Mehrheit gewinnen. Derzeit verfügen die Independents über fünf Sitze, Lakas-Kampi-CMD, Liberal und Nacionalista jeweils über vier Sitze, National People's Coalition (NPC) und Puwersa ng Masang Pilipino (PMP) jeweils über zwei Sitze sowie People's Reform Party (PRP) und Laban ng Demokratikong Pilipino (LDP) über jeweils einen Sitz im Senat. Im Repräsentantenhaus musste Lakas-Kampi-CMD zwar große Verluste hinnehmen, doch ging sie mit 38,4 Prozent weiterhin als stärkste Partei aus den Wahlen hervor. Ihr folgten mit 20,3 Prozent der Stimmen die Liberals und mit 15,4 Prozent die NPC. 11,5 Prozent konnte die Nacionalista gewinnen,

7 Prozent die Independents, alle anderen Parteien folgten weit abgeschlagen. Allerdings sind die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse – trotz dieser Stimmenverteilung – nicht abschließend geklärt. Die geringe Institutionalisierung der Parteien, individuelles strategisches Kalkül und parochiale Interessen der politischen Elite führen auf den Philippinen im Anschluss an Wahlen traditionell zu vielfachen Parteiübertritten der Abgeordneten – meist in Richtung der Koalition des Präsidenten. Eine Mehrheit für die CORE (Conscience and Reform)-Koalition des Präsidenten erscheint deshalb wahrscheinlich. Noch vor Eröffnung des Parlaments hatten sich bereits mehr als 144 Abgeordnete, darunter mehr als 20 ehemalige Lakas-Kampi-CMD-Mitglieder, für Aquino ausgesprochen. Damit wären sowohl die Wahl eines ihm wohlgesonnenen Sprechers⁸ als auch die Kontrolle über wichtige Parlamentsausschüsse wie die Ausschüsse für Regeln, Bewilligung und Haushalt, Justiz- und Verfassungsänderungen oder über die Berufungskommission gesichert. Im Senat, der als unabhängig gilt, gibt es derzeit vier Blöcke. Derzeit verfügt aber keiner über die nötige Stimmenzahl zur Wahl eines „eigenen“ Senatspräsidenten.

In der Gesamtbetrachtung der Wahlen wurde die andauernde Dominanz elitärer Familienclans deutlich. Es sollen etwa 200 Familien sein, die sich seit Jahrzehnten mit illustren Persönlichkeiten wie Entertainern und Sportlern die politische und wirtschaftliche Macht teilen. Mindestens 60 Prozent der Sitze im Repräsentantenhaus und etwa 70 Prozent der Sitze im Senat werden durch diese Familien besetzt. Auf lokaler Ebene ist von einer noch stärkeren Dominanz auszugehen. Politische Ämter werden nahezu als Familienbesitz verstanden und „vererbt“. Ein Beispiel ist das Bürgermeisteramt Makati Citys, dem Wirtschafts- und Finanzzentrum der Philippinen. In den Jahren von 1986 bis 1998 wurde es vom jetzigen Vizepräsidenten Binay ausgefüllt, von 1998 bis 2001 von seiner Frau vorübergehend besetzt, 2001-2010 wieder von ihm übernommen und im Jahr 2010 seinem Sohn überlassen. Durch den Austausch von Posten unter Familienmitgliedern ist es möglich, Amtszeitbegrenzungen zu umgehen. Mehrfach ist es so Familien gelungen, verschiedene Posten auf nationaler und lokaler Ebene wiederzugewinnen. Gerade dies ermöglicht eine große Kontrolle über

⁷ Gelb war die Symbolfarbe der politischen Bewegung Cory Aquinos, die Anfang 1986 dem autokratischen Regime Ferdinand Marcos ein Ende bereitete.

⁸ Arroyo wird seit Langem unterstellt, sie wolle über das Amt des Sprechers des Repräsentantenhauses ihre Macht zurückgewinnen.

Mittelfluss und Ausgaben. So gewann die Familie des ehemaligen Autokraten Marcos Ämter als Senator, Abgeordneter und Gouverneur, die Estradas als Senator, Abgeordneter und Bürgermeister. Auch die Arroyos sind kaum geschwächt. Gloria Arroyo übernahm das Abgeordnetenamt ihres ältesten Sohnes, dem es über eine Parteiliste, ebenso wie es seinem Bruder und seinem Onkel, jedoch als Direktkandidaten ihrer Wahlkreise, gelungen ist, in das Parlament einzuziehen.

Ausblick

„Meine Eltern suchten nichts weniger, starben für nichts Geringeres als Demokratie und Frieden. Ich bin gesegnet durch dieses Vermächtnis. Ich werde die Fackel weitertragen.“ So formulierte Aquino in seiner Antrittsrede den Anspruch an seine Präsidentschaft. Demokratie bedeute nicht nur Repräsentanten zu wählen, sondern auch Herrschaft der Repräsentanten im Sinne des Gemeinwohls, *P’Noy for Pinoy*. Diesen Anspruch zu erfüllen – Korruption zu bekämpfen, Armut zu mindern, Bildung und Gesundheitsfürsorge bereitzustellen, Konflikte zu lösen und vor allem die wirtschaftliche Lage des Landes zu verbessern –, ist die Herausforderung seiner Präsidentschaft.

Aquinos 26-köpfiges Kabinett lässt hoffen. Mindestens zwölf Mitglieder gelten als Pragmatiker, die zuvor in Firmen und Universitäten tätig waren. 14 Mitglieder sind ehemalige Minister bzw. Leiter bedeutender Regierungsbehörden; vier dieser 14 wurden aus dem Kabinett Cory Aquinos reaktiviert, und einige, darunter der Außenminister und der Polizeichef, vom Kabinett Arroyos übernommen. Alle scheinen nicht nur über umfangreiche Kompetenzen, sondern auch über den nötigen Reformeifer zu verfügen. Ohne politische Einflussnahme von dritter Seite und an den richtigen Stellen eingesetzt, wären sie sicherlich in der Lage, das Land voranzubringen.

Allerdings startet Aquino seine eigene Präsidentschaft nicht von einem weißen Blatt aus. Er muss die alten Strukturen verlassen und Macht neu aushandeln; Institutionen müssen wieder aufgebaut und Tausende Posten neu besetzt werden. Von besonderer Bedeutung sind hier zunächst Schlüsselpositionen, zu denen auch Posten mit fester Amtszeit gehören wie die des Ombudsmannes und der Richter des Obersten Gerichtshofes. Da Personalwechsel an diesen Stellen

vor Ende der regulären Amtszeit nahezu unmöglich sind, steht zu befürchten, dass beispielsweise Untersuchungen der von Aquino einberufenen „Wahrheitskommission“, deren Aufgabe die Aufarbeitung von Kontroversen über die Präsidentschaft Arroyos ist, konterkariert und Reforminitiativen blockiert werden könnten. Auch ist kaum vorstellbar wie Aquino die seit Langem etablierte „Anarchie der Familien“ durchbrechen könnte. Es liegt in der Natur der Sache, dass Reformen Gewinner und Verlierer hervorbringen. Gesamtwirtschaftlich sinnvolle Reformen können einer kleinen Elite schaden. Gelingt Aquino die Etablierung eines neuen Machtkonsenses nicht, ist anzunehmen, dass der Elitenwiderstand zu systematischen Zielverfehlungen und Reformblockaden führen wird. Es wäre dann allenfalls mit symbolischen Reformen zu rechnen.

Literatur

- Aquino III, Benigno Simeon C. (2010), *Inaugural Speech of His Excellency President Benigno Simeon C. Aquino III (Eng. Translation)*, Luneta Grandstand, Roxas Blvd., Manila, 30. Juni 2010, online: <www.news.ops.gov.ph/speech2010_june30eng.htm> (05.07.2010).
- COMELEC (2010), *Election Results 2010*, online: <<http://electionsresults.comelec.gov.ph>>; <www.congress.gov.ph/halalan2010> (05.07.2010).
- Hutchcroft, Paul (2008), The Arroyo Imbroglio in the Philippines, in: *Journal of Democracy*, 19, 1, 141-155.
- Mangahas, Malou (2009), *Can President Arroyo Explain her Wealth? Gloria gets richer fastest, beats Cory, Ramos, Erap*, online: <<http://pcij.org/stories/gloria-gets-richer-fastest-beats-cory-ramos-erap>> (05.07.2010).
- SWS=Social Weather Stations (2010), *SWS March 2010 Pre-Election Survey*, online: <www.sws.org.ph/pr20100412.htm> (03.05.2010).
- Tubeza, Philip und DJ Yap (2010), Institutionalized corruption next Philippine president's big challenge, in: *Philippine Daily Inquiry*, 24.02.2010, online: <www.asianewsnet.net/news.php?id=10301&sec=1> (01.07.2010).

■ Die Autorin

Nina Korte, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien, Mitglied des Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ und Doktorandin im Fach Politikwissenschaft am GIGA und an der Universität Hamburg.

E-Mail: <korte@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/korte>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Autorin bearbeitet im Rahmen des von der DFG finanzierten Projekts „Persistenz und Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD-Regionen“ die Fallstudien Indonesien und Philippinen. Weitere Informationen zum Projekt unter: <www.giga-hamburg.de/projects/neopatrimonialism>

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero und Ulf Engel (2006), *Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept*, GIGA Working Papers, 16, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Loewen, Howard (2007), *Wahlen auf den Philippinen. Viel Kontinuität, etwas Wandel und eine geschwächte Präsidentin*, GIGA Focus Asien, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Loewen, Howard (2004), Zur institutionellen Leistungsbilanz der philippinischen Demokratie, in: *Südostasien aktuell*, November, 551-562.

Ufen, Andreas (2007), *Political Party and Party System Institutionalisation in Southeast Asia: A Comparison of Indonesia, the Philippines, and Thailand*, GIGA Working Papers, 44, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Ufen; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM